

Junio 2018

¿Por qué siguen aumentando los cultivos de coca en Colombia?

Los desafíos para el próximo Gobierno

Juan Carlos Garzón
María Victoria Llorente*

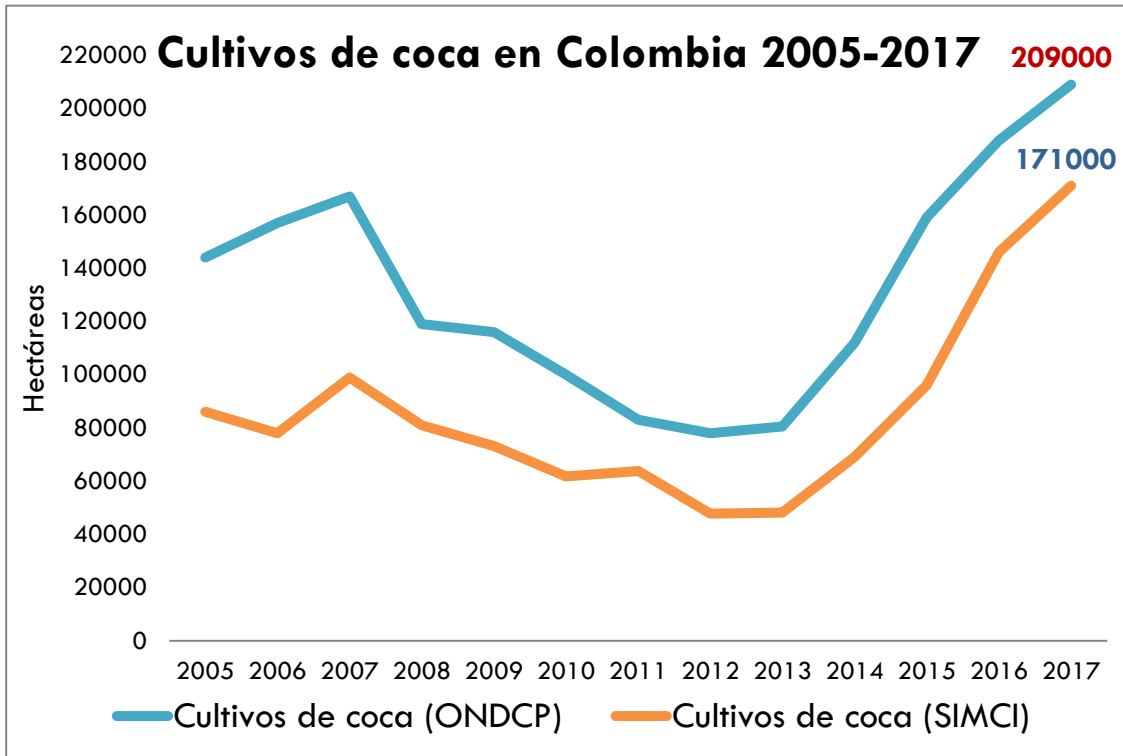


www.ideaspaz.org

De acuerdo con la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de Estados Unidos (ONDCP), en 2017 los cultivos de coca en Colombia continuaron la tendencia al alza, aunque con un ritmo menor, llegando al récord histórico de 209.000 hectáreas. Si bien es la cifra más alta de la cual se tiene conocimiento, desde una perspectiva histórica se puede afirmar que el cultivo de coca es un problema crónico, que ha tenido ciclos de aumentos y descensos en los últimos 20 años (Gráfico 1).

Es importante mencionar que la cifra oficial del gobierno colombiano, producida por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (más conocido como SIMCI), solo estará disponible en julio. Como se puede observar en el siguiente gráfico, estas dos fuentes varían (por diferencias de método y tecnología), aunque sus tendencias en la última década han sido consistentes.

Gráfico 1



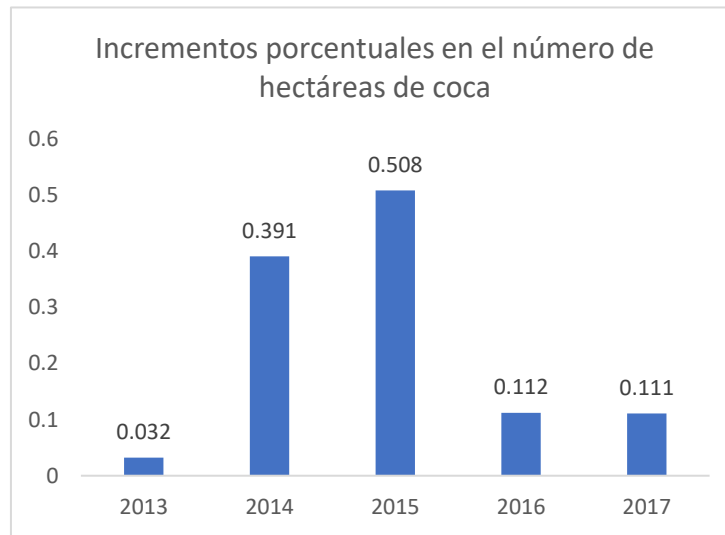
Fuente: Elaborado por la FIP con base en ONDCP y SIMCI

* Este documento fue elaborado con el apoyo de Boris Ramírez, director del Área de Gestión del Conocimiento, y Juan David Gélvez, investigador de la FIP. También se tomaron insumos de una versión inicial que contó con aportes de Eduardo Álvarez Vanegas, mientras se desempeñó como Director del Área de Dinámicas de Conflicto y Negociaciones de Paz de la FIP, hasta marzo de 2018.

El aumento de los cultivos de coca en 2017 fue proporcionalmente igual al de 2016, pero menor que lo registrado en 2014 y 2015, cuando las hectáreas se incrementaron en un 39% y 50%, respectivamente. Es decir que la tendencia al alza, aunque constante, ha venido perdiendo fuerza en los últimos dos años (Gráfico 2).

A pesar de la percepción de que el país está “inundado” de cultivos de coca, el aumento de las hectáreas debe ser entendido a partir de una dinámica de concentración en zonas en las que han permanecido cultivadas y se han expandido en los últimos años. Los núcleos de mayor densidad de cultivos han sido los mismos desde 2012 y es probable que hayan permanecido igual en el 2017. Si bien aún no se cuenta con información sobre la distribución de los cultivos para este último año, el trabajo de campo realizado por la FIP en las distintas zonas permite plantear dicha hipótesis.

Gráfico 2



Fuente: Elaborado por la FIP con base en información de ONDCP

Los clústeres de producción (Mapa 1) se han concentrado en la costa pacífica, en los departamentos de Nariño y Cauca; en Putumayo y el sur de Caquetá; en Guaviare, con vertientes hacia el sur del Meta y el Norte del Vaupés, y en Norte de Santander, especialmente en la región del Catatumbo. Con menor intensidad también se encuentra un clúster en el nororiente y el Bajo Cauca antioqueño. Hay que resaltar que en 2016, de los 183 municipios con coca, 11 concentraron 50% del total de hectáreas, y solo Tumaco, en Nariño, tuvo el 16%.

Tomando esta concentración como base del análisis, identificamos cuatro hipótesis para explicar por qué los cultivos de coca continuaron aumentando en 2017. No hay razones sencillas ni únicas; en realidad se encuentran causas múltiples, con pesos distintos según la región que se analice. Por eso, no pretendemos apuntar a un solo factor.

1. La recomposición del narcotráfico en las zonas de influencia de las FARC

En medio del proceso de negociación y tras el desarme de las FARC, en las zonas que se encontraban bajo el control e influencia de este grupo guerrillero, la economía ilegal del narcotráfico se recompuso rápidamente. Las FARC funcionaron como un sistema de regulación alrededor el cual se movían otros agentes, que podían comprar pasta de coca a los precios fijados por la organización guerrillera: redes transnacionales, comerciantes de insumos químicos y grupos delincuenciales, entre otros. Con el proceso de dejación de armas, dicho sistema tuvo un reacomodo.

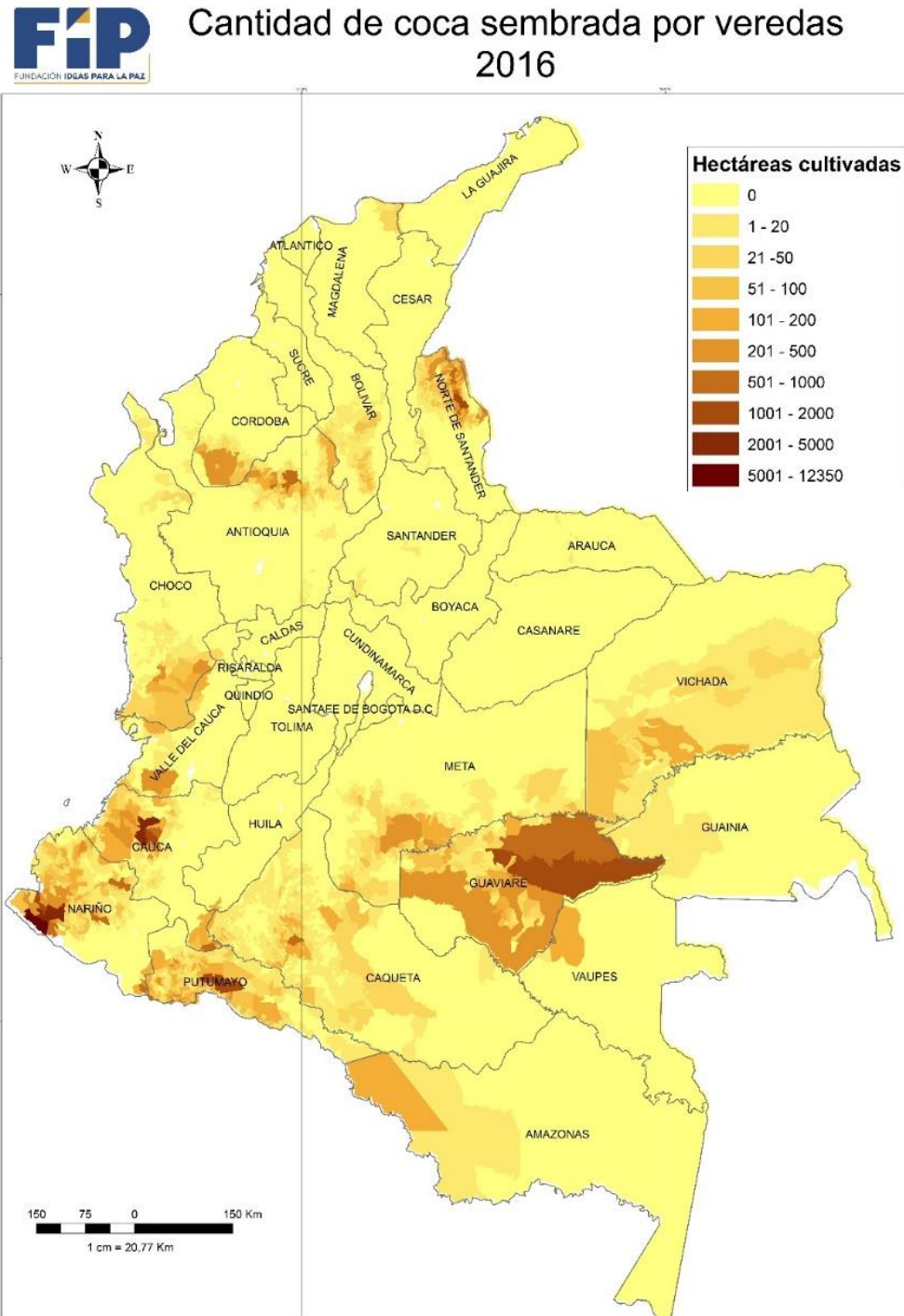
Se destacan cinco dinámicas principales:

- **La consolidación, por parte de disidencias del Bloque Oriental de las FARC**, de un corredor que atraviesa los llanos orientales partiendo del núcleo que concentra los cultivos de coca en el Meta y Guaviare, principalmente, con dos salidas a través del suroriente de Guaviare (el eje Miraflores-Vaupés, con vertientes hacia el norte de Amazonas), o de la Altillanura por Guanía y Vichada hacia la frontera con Venezuela. Estas salidas se han mantenido por el control fluvial que históricamente las FARC mantuvieron en esta región del país.
- **Las disidencias de la región del sur de Meta y Caquetá también encontraron una oportunidad** para dinamizar el negocio con reincidencias del Frente 48 (antiguo Bloque Sur), ubicadas en Putumayo. A esto se suma la presencia de viejos socios como el grupo “La Constru”, que ha sido un aliado de las FARC para mover la cocaína en centro urbanos y hacia Ecuador.
- **La reorganización criminal en la costa pacífica nariñense y caucana** de grupos disidentes y antiguas redes de apoyo de las FARC con intermediarios de organizaciones de carácter transnacional y grupos criminales como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). A esto se suman los reacomodos en el norte de Cauca, con disidencias de los frentes 6 y 30 y las columnas móviles Miller Perdomo y Jacobo Arenas, que están retomando el corredor hacia la costa pacífica caucana en los municipios de Buenos Aires, Suárez y López de Micay, cuyos ejes fluviales continúan siendo los ríos Naya y San Juan del Micay.
- **El fortalecimiento del ELN** en zonas como Argelia y El Tambo (Cauca), también núcleos de siembra y producción, donde están regulando la compra y venta de hoja y pasta de coca. En la zona costera, entre Timbiquí y Guapi, también hay intermediarios de carteles mexicanos, lo que explica la confluencia entre el ELN y disidencias de las FARC. Es importante observar la evolución de los centros de siembra y producción en el Bajo Cauca, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño, donde hay presencia del ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), fragmentadas como efecto colateral de las sucesivas capturas por parte de las autoridades.
- **La expansión territorial del EPL en el Catatumbo** (Norte de Santander). El EPL ha mostrado una actitud predatoria frente a la población en zonas donde no había estado históricamente;

su mando, degradado y fraccionado, ha impedido mantener una relación estable con el ELN, sobre todo con respecto a la compra de hoja y pasta de coca. Esto explica, en gran medida, la declaración de guerra entre ambos grupos a finales del año pasado y los combates que vienen sosteniendo en las zonas de mayor producción cocalera. En la frontera con Venezuela, al norte del corregimiento de La Gabarra (Tibú), aún se mantienen los puntos de compra de pasta base, así como los cristalizaderos dentro de Venezuela.

Mapa 1

Fuente: Elaborador por la FIP con base en Información del SIMCI



La reconfiguración ha tenido trayectorias regionales diferenciadas que varían en cuanto a los niveles de violencia, las características de las organizaciones involucradas y su relación con la población. Si bien la motivación económica ha tenido un papel clave en esta reconfiguración, en este proceso también han influido los problemas en la implementación de los acuerdos, los tipos de liderazgos que encabezan estos grupos —con amplio recorrido criminal y sólidas redes financieras—, y la conexión o el grado de inserción social e histórico de algunas de estas facciones con los territorios.²

Si bien a principios de 2017 la FIP encontró que en varias zonas el precio de la hoja de coca descendió y las familias optaron por guardar la producción, la reactivación del mercado por parte de distintos actores criminales generó una mayor demanda y ha aumentado de nuevo los precios. Este período se caracterizó por una fuerte incertidumbre, en especial entre las familias cocaleras, pero el rápido reacomodo de los diferentes grupos armados permitió que el negocio retomara su dinamismo.

2. Los bajos niveles de erradicación manual y sustitución en clústeres claves para la producción

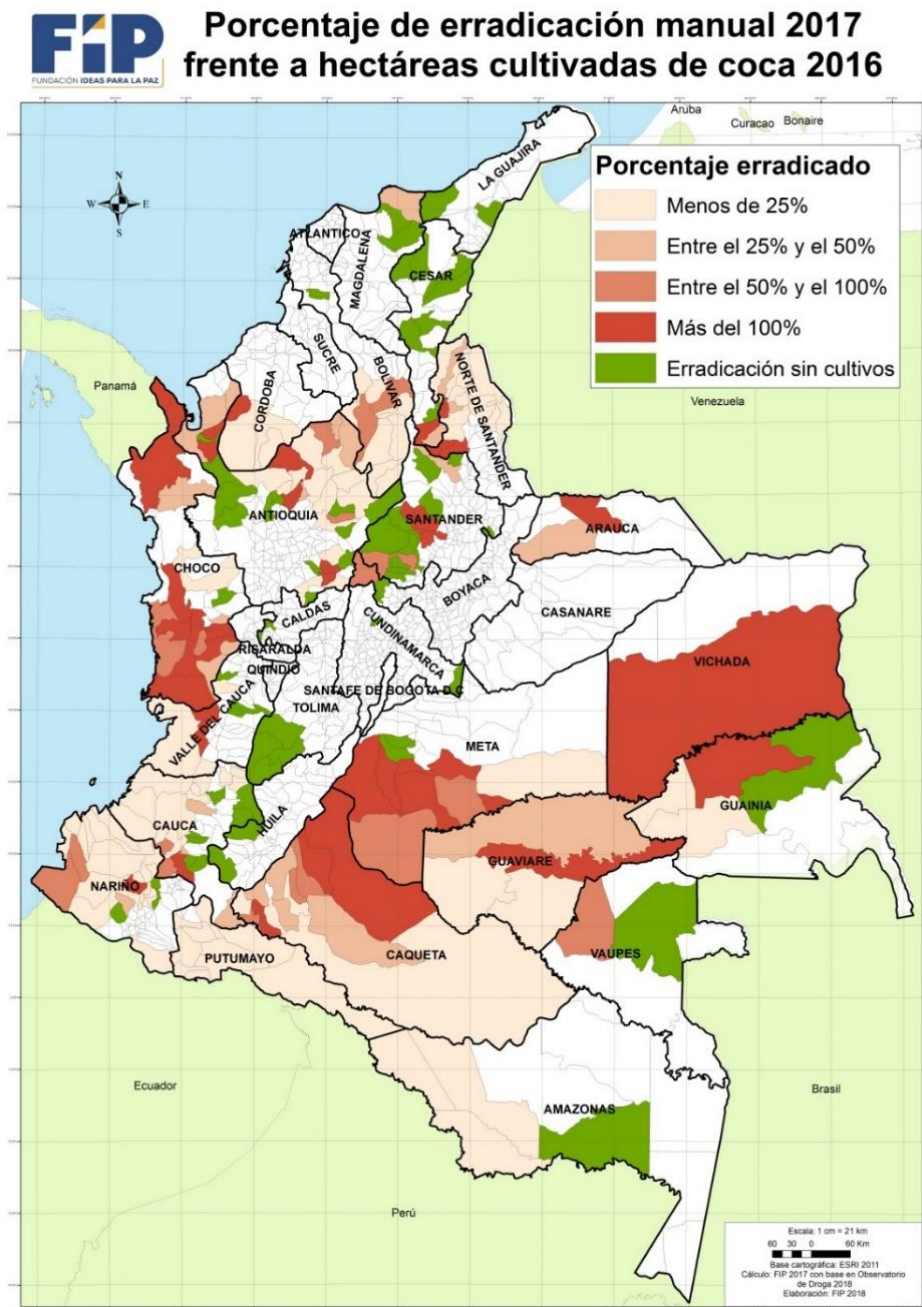
Si bien el Gobierno estableció como meta la disminución de 100.000 hectáreas de coca —50.000 a través de la erradicación manual y 50.000 a través de sustitución voluntaria—, las acciones realizadas para cumplir este objetivo no llegaron a producir un descenso. Mientras que el Estado incrementó el número de hectáreas erradicadas en algunos clústeres, en otros la intervención de la Fuerza Pública fue mucho menor.

Como se puede observar en el Mapa 2, que compara los cultivos de coca registrados en 2016 con las hectáreas erradicadas en 2017, en departamentos como Caquetá, Meta, Guaviare y Vichada se encuentran municipios en los cuales el porcentaje de erradicación llegó al 100% (en Tumaco alcanzó el 67%). Pero en Putumayo, Nariño, Cauca y Norte de Santander (zonas claves para la producción de coca), el nivel de erradicación fue muy bajo. A través del trabajo de campo, la FIP ha recogido diferentes versiones que apuntan a un crecimiento de los cultivos en estos departamentos.

Tomando los 11 municipios que concentraron el mayor número de hectáreas de coca en 2016, se encuentra que, con excepción de Tumaco, en Nariño, los niveles de erradicación manual fueron muy bajos (Gráfico 3). El Estado erradicó donde pudo hacerlo, mientras que varios territorios se configuraron como zonas vedadas para la Fuerza Pública. En la lectura de estos datos es importante tener en cuenta que los registros de hectáreas erradicadas son auto-reportes que no cuentan con mecanismos de verificación.

² Álvarez-Vanegas, E., Cajiao, A. & Pardo, D. (2018). Las disidencias de las FARC: un problema en auge. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

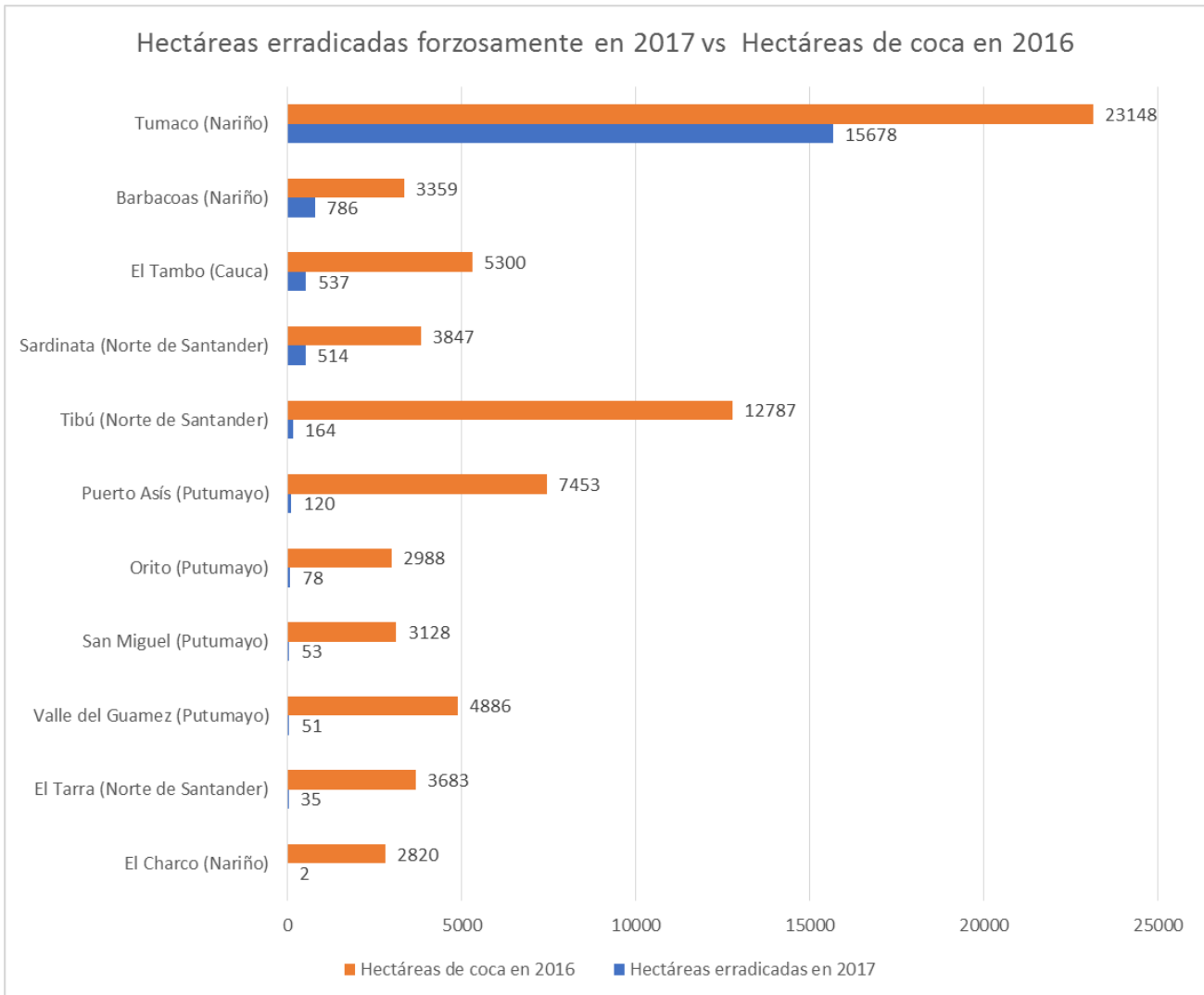
Mapa 2



Fuente: Elaborador por la FIP con base en Información del SIMCI y el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia

En este análisis también hay que tener en cuenta que la resiembra en zonas de erradicación forzosa, sin la intervención de alternativas de desarrollo, puede alcanzar entre el 25% y el 30% en los primeros tres meses y superar el 50% después de un año. Esto quiere decir que al menos una tercera parte de la superficie erradicada fue objeto de resiembra (lo que equivaldría a 15.600 hectáreas para 2017).

Gráfico 3



Fuente: Elaborado por la FIP con en el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y SIMCI

3. El aumento en la incautación de cocaína podría haber estimulado el crecimiento de los cultivos de coca

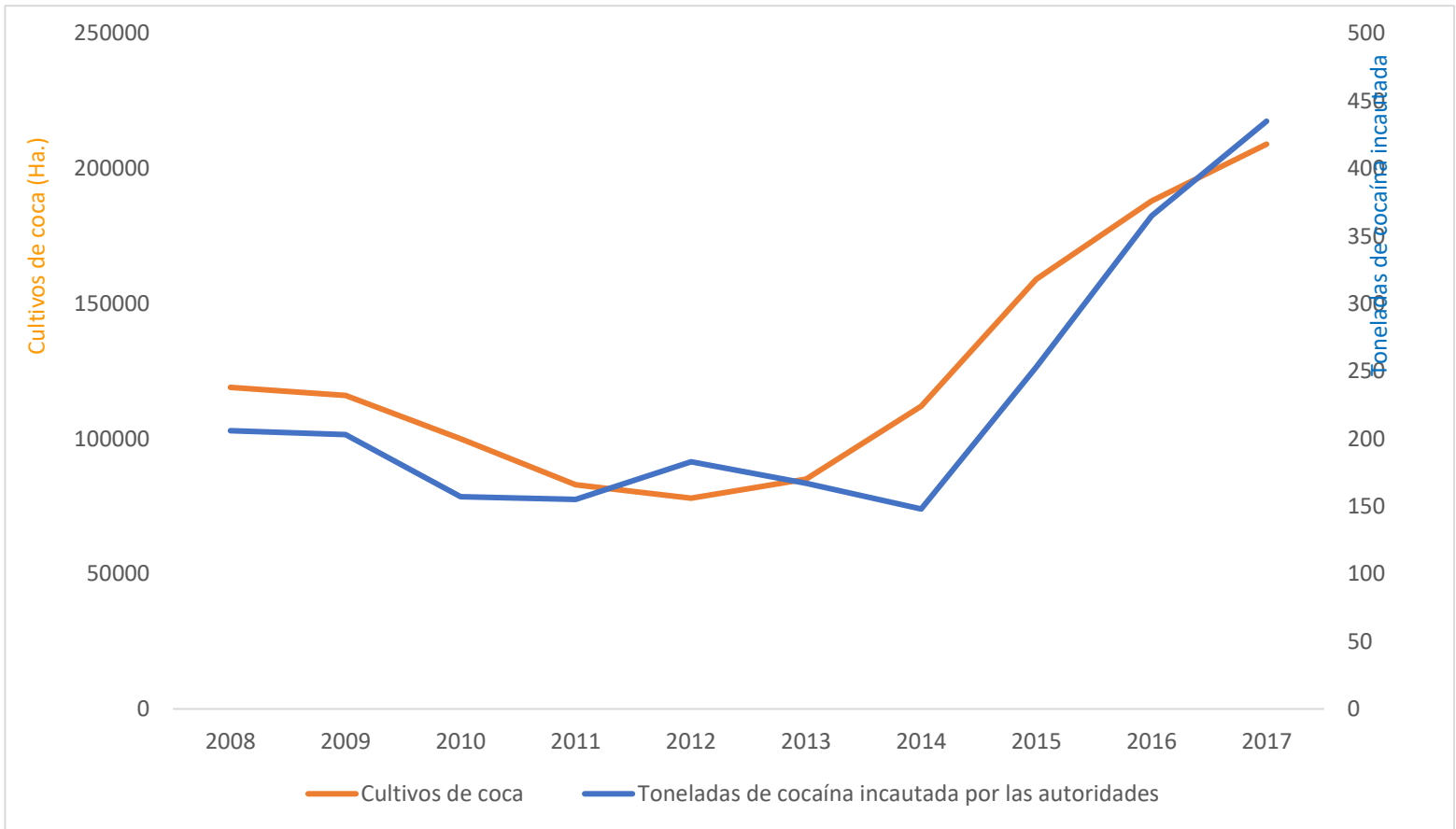
En 2017 las autoridades colombianas incautaron 435 toneladas de cocaína, la cifra más alta registrada desde 2008. Este aumento notable coincide con el incremento en los cultivos ilícitos de

coca (Gráfico 4), tendencia que podría estar relacionada con efecto de compensación: el alza en el número de hectáreas podría ser la respuesta a la mayor efectividad por parte de las autoridades.

Una segunda hipótesis es que las autoridades incautan más porque hay mayor producción, con lo cual las probabilidades de encontrar un cargamento son más grandes. Esto es necesario revisarlo con detenimiento, dada la baja confiabilidad de las cifras de incautaciones obtenidas a través de auto-reportes generados por las propias autoridades.

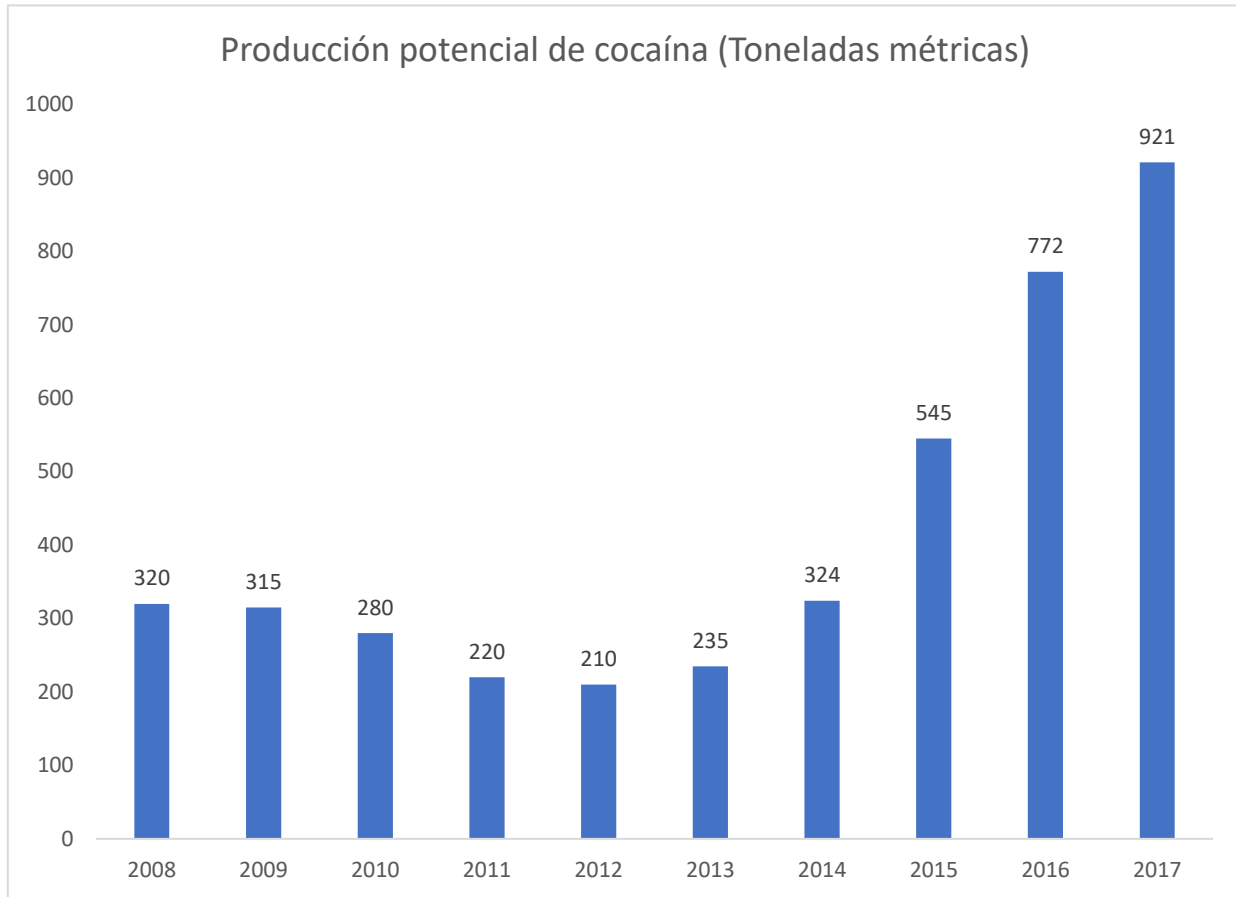
Según las cifras entregadas por el gobierno de los Estados Unidos, el potencial de producción de cocaína en 2017 fue de 921 toneladas métricas de cocaína (Gráfico 5), lo que quiere decir que las autoridades habrían incautado el 47% de la cocaína producida en el país. Este dato también hay que mirarlo con lupa, teniendo en cuenta la falta de información sobre los niveles de pureza de la cocaína exportada.

Gráfico 4
Cultivos de coca y toneladas de cocaína incautas por las autoridades



Fuente: Elaborado por la FIP con base en ONDCP y el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia

Gráfico 5



Fuente: Elaborado por la FIP basado en la información de ONDCP

4. El coletazo del proceso de paz y los efectos de la sustitución de cultivos

En 2017 el aumento de los cultivos de coca siguió vinculado, en parte, a la expectativa de los cultivadores de recibir beneficios en contraprestación a la sustitución voluntaria; las comunidades pensaron que, a mayor número de cultivos, mayores beneficios. Un dato que apoya esta hipótesis es la diferencia entre el número de hectáreas reportadas por las familias que se vinculan al Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS), y las verificadas en el terreno por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Las estimaciones apuntan a que la extensión del cultivo informada por los beneficiarios es casi el doble de lo que realmente tienen.

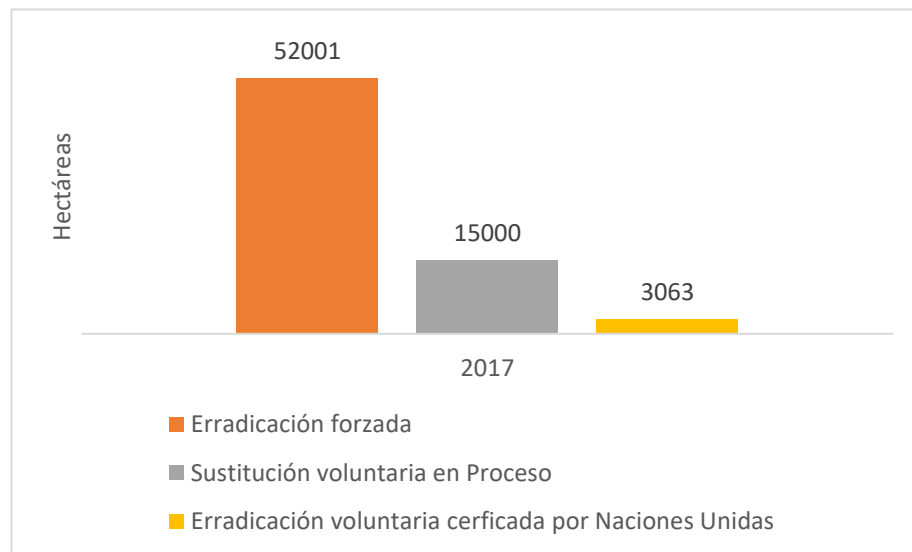
Todo parece indicar que parte de los cultivos que se comenzaron a sembrar en 2015 y 2016, alcanzaron su producción plena en 2017. Hay que recordar que, de la siembra a la primera cosecha, por lo general transcurren 9 meses, y a los 18 meses alcanzan su máximo potencial (aunque la

aparición de nuevas variedades ha acortado estos plazos). Por ejemplo en el departamento de Putumayo, la FIP tuvo información de un nuevo tipo llamada “la cuarentona”, que reduce la primera cosecha a 40 días.

Es lógico que la erradicación forzada dé resultados inmediatos, mientras que la sustitución tome más tiempo en disminuir los cultivos. En el primer caso, la acción del Estado se reduce al levantamiento de las matas de coca; en el segundo, se requiere la concertación con las comunidades, el compromiso por parte de los cultivadores, y la generación de capacidades para el tránsito a la economía legal. Sin embargo, la eficiencia de las medidas implementadas debe ser valorada en el mediano y largo plazo, debido a que si no se modifican las condiciones que facilitaron la aparición y expansión de los cultivos, existe un riesgo mayor de resiembra.

Tomando en cuenta lo anterior, el programa de sustitución de cultivos tuvo impactos muy marginales en las hectáreas cultivadas en 2017. A finales de ese año, alrededor de 15.000 hectáreas se encontraban en proceso de sustitución, pero solo 3.063 habían sido certificadas como erradicadas por las Naciones Unidas.

Gráfico 6. Erradicación forzada y sustitución voluntaria en 2017



Fuente: Elaborado por la FIP basado en la información del Observatorio del Ministerio de Justicia

Los desafíos para el próximo gobierno

La disminución sostenible de los cultivos de coca requiere de recursos, liderazgo y tiempo. La baja en el número de hectáreas no se dará de la noche a la mañana, ni será producto de la aplicación de una única herramienta o tipo de intervención. Casos que mostraron resultados positivos, como la Macarena, en el departamento del Meta, requirieron de un esfuerzo significativo por parte del Estado, que concentró sus capacidades de manera permanente y coordinada. Llevó siete años para

que este municipio pasara de tener 1.472 hectáreas en 2004, a 151 en 2011. Sin embargo, en 2016 esta cifra habría vuelto a escalar a 1.635 hectáreas, mostrando que el proceso de consolidación del Estado no necesariamente es lineal y uniforme, sino que hace parte de un proyecto de larga duración. Se trata de construir instituciones, generar transformaciones en los territorios, involucrar al sector privado en el desarrollo y apoyar y fortalecer a las comunidades.

El próximo gobierno tiene el desafío de superar las respuestas que producen resultados transitorios y construir una política de Estado que logre un balance entre la seguridad y el desarrollo. No se trata de diseñar una camisa de talla única para todos los territorios, sino de ser capaces de identificar los desafíos y las fortalezas locales. En algunas zonas la prioridad será proteger a las comunidades y avanzar en el control del Estado; en otras, la tarea será ganar legitimidad y apoyar a las poblaciones en su tránsito a una actividad legal.

A partir de lo señalado en este informe, la FIP identifica los siguientes desafíos para el próximo gobierno:

- Diseñar una estrategia para el próximo cuatrienio, basada en metas razonables que se vayan consolidando con el tiempo.
- Ordenar la casa, poniendo fin a la disonancia institucional y a la dispersión de recursos.
- Diseñar e implementar un plan para intervenir en las denominadas zonas “vedadas”, priorizando la protección de las comunidades. En municipios y veredas donde la presencia del Estado ha sido frágil e inestable, se debe comenzar con lo básico: proveer seguridad y justicia.
- Dar continuidad a la sustitución de cultivos, apoyando a las comunidades en el tránsito a la economía legal a través de la provisión de bienes públicos, y asegurando que los recursos lleguen a las familias. El riesgo de no hacerlo es alto, con posibilidad de aumento de resiembra y la pérdida de confianza de las poblaciones.
- Garantizar que las herramientas de carácter represivo se utilicen bajo un enfoque de *no daño*, disminuyendo al mínimo el riesgo de afectación de las comunidades.
- Afectar las finanzas de las organizaciones criminales y sus vínculos con la legalidad.
- Diseñar e implementar una estrategia enfocada en la recuperación y protección de las áreas de manejo especial, en las que se encuentran los parques naturales, los resguardos indígenas y los territorios de las comunidades negras y afrocolombianas.
- Monitorear y evaluar las intervenciones para corregir la marcha a partir de la evidencia de lo que funciona y lo que no da resultados.
- Generar los incentivos y conseguir el compromiso del sector empresarial para invertir regiones que han estado aisladas del desarrollo.
- Conseguir un apoyo de largo aliento por parte de la comunidad internacional, a través de una estrategia clara que no se agote en medidas de corto plazo sino que apueste por un esfuerzo colectivo, sostenible y enfocado en el bienestar de las poblaciones.



fip@ideaspaz.org



[@ideaspaz](https://twitter.com/ideaspaz)



facebook.com/ideaspaz

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Calle 100 No 8" - 37 Torre A. Of 305
Tel (57-1) 2183449
Bogotá, Colombia

